

Avis n° 2024-041 du 11 juin 2024

relatif au projet de contrat pour la mise en concession de l'autoroute A412 entre Machilly et Thonon-les-Bains (Haute-Savoie)

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie conjointement par le ministre chargé de la voirie routière nationale et le ministre chargé de l'économie le 20 mars 2024, la saisine ayant été déclarée complète à cette même date ;

Vu le code des transports ;

Vu le code de la voirie routière, notamment ses articles L. 122-4, L. 122.7, L. 122-8 et R. 122-27 ;

Vu le décret n° 2021-159 du 12 février 2021 relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 11 juin 2024 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

RÉSUMÉ¹

L'Autorité a été saisie, le 20 mars 2024, d'un projet de nouveau contrat de concession relatif à l'autoroute A412 entre les communes de Machilly et de Thonon-les-Bains.

Dans ce cadre, elle vérifie le respect des dispositions de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière et examine tous les aspects du projet de contrat susceptibles d'influer sur les tarifs de péage, sans se prononcer, ni sur l'utilité du projet, ni sur le mode de réalisation de l'ouvrage, ni sur l'opportunité, pour l'État, d'une participation directe ou indirecte au financement du projet, ni enfin sur l'attributaire retenu par l'État.

En l'espèce, l'Autorité observe que le projet de cahier des charges satisfait les obligations de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, dès lors que :

- les clauses tarifaires sont établies de sorte que les recettes de péage projetées permettent de couvrir exclusivement des dépenses liées à la conception, à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure, y compris la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ;
- des clauses permettent l'encadrement de résultats financiers de la concession qui dépasseraient sensiblement les prévisions initiales ;
- les obligations applicables à un nouveau contrat de concession en matière de transition écologique sont respectées.

L'Autorité note par ailleurs deux caractéristiques bienvenues du projet de cahier des charges :

- le concédant peut mettre fin au contrat à tout moment, sans qu'il soit nécessaire de négocier le montant de l'indemnité, dont la formule de calcul est précisément explicitée dès la signature ;
- une annexe explicite les critères d'appréciation du « bon état » pour les biens de retour, ce qui offre de la visibilité au concessionnaire sur les exigences du concédant en fin de concession et lui permet d'élaborer une stratégie complète de gestion de patrimoine.

L'Autorité relève néanmoins que, pour de futurs contrats de concession, des évolutions seraient souhaitables. Ainsi :

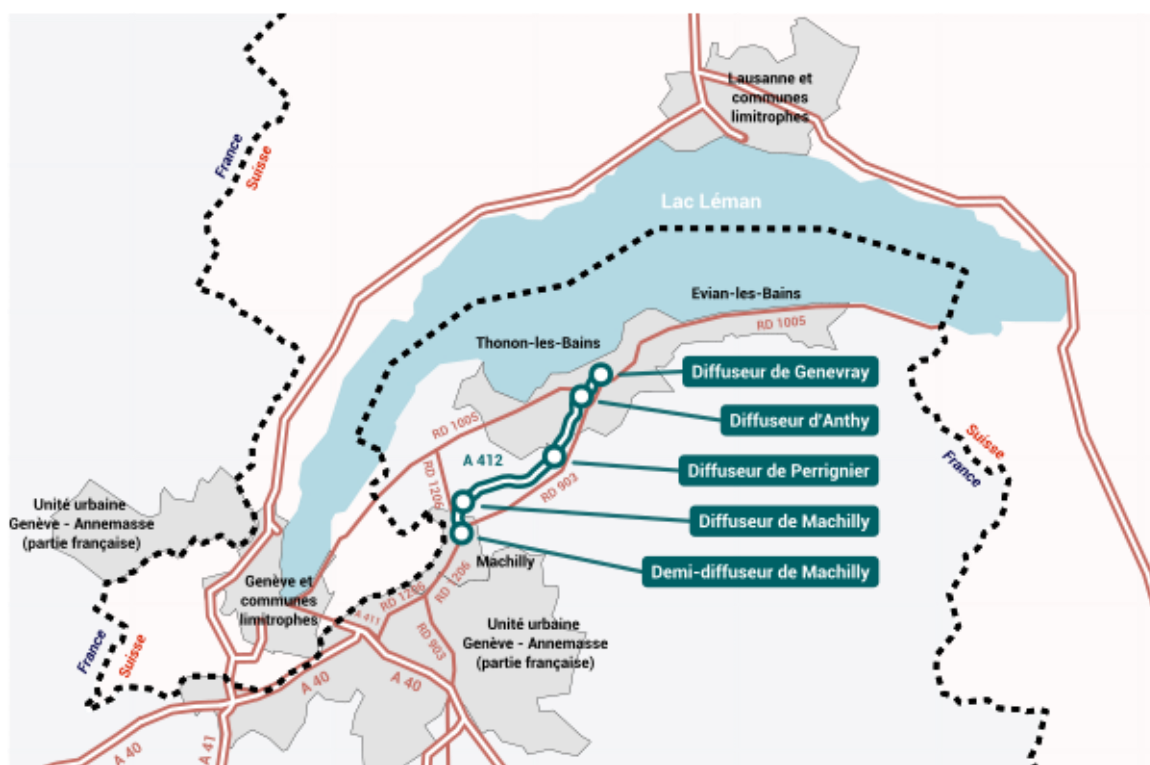
- les modulations horaires des tarifs, efficaces, le cas échéant, pour réduire la congestion, devraient être permises, d'autant qu'elles peuvent être accompagnées de mesures spécifiques, par exemple des abonnements offrant des tarifs sociaux pour des catégories d'usagers ciblés ;
- une réflexion sur les indices susceptibles de constituer une référence pertinente pour l'évolution annuelle des tarifs autoroutiers devrait être menée au regard des propriétés attendues de l'indexation des tarifs de péage (optimiser l'usage de l'infrastructure et/ou réduire, le cas échéant, les risques pour le concessionnaire et, partant, le niveau des péages), dès lors que les indices TP01 et TP09 utilisés aujourd'hui sont très volatiles et ne reflètent ni la disposition des usagers à payer pour le service autoroutier, ni l'évolution des coûts des concessionnaires ;
- sans nécessairement modifier leur équilibre économique, la durée initiale des contrats de concession devrait être plus courte, ce qui serait possible en prévoyant le versement d'une soulte à l'attributaire en fin de contrat.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Il ne saurait se substituer aux motifs et conclusions de l'avis ci-après qui seuls font foi dans le cadre de la présente procédure.

1. CONTEXTE

1. Par un courrier enregistré le 20 mars 2024, le ministre chargé de la voirie routière nationale et le ministre chargé de l'économie ont saisi pour avis l'Autorité d'un projet de contrat de concession relatif à l'autoroute A412 entre les communes de Machilly et de Thonon-les-Bains (Haute-Savoie). En application de l'article 16 du règlement intérieur de l'Autorité, la saisine a été déclarée complète à cette même date.
2. Le projet de contrat de concession soumis à l'avis de l'Autorité, accompagné de ses annexes dont le projet de cahier des charges, est relatif à la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et la maintenance de la liaison autoroutière à 2x2 voies (A412) entre les communes de Machilly et de Thonon-les-Bains dans le département de la Haute-Savoie (74), qui a été déclarée d'utilité publique le 24 décembre 2019².

Schéma illustratif du tracé de la liaison autoroutière A412



Source : ART

3. À l'issue de la procédure d'appel d'offres lancée le 23 février 2021, le groupement dont la société Eiffage est mandataire (ci-après « Amedea ») a été désigné attributaire pressenti le 14 mars 2024. Le projet de contrat est d'une durée de 55 ans, dont [50 ; 100] mois d'études et de travaux : la mise en service de cette infrastructure est prévue le [...].

² Décret du 24 décembre 2019 déclarant d'utilité publique les travaux de création d'une liaison à 2x2 voies entre Machilly et Thonon-les-Bains, dans le département de la Haute-Savoie, conférant le statut autoroutier à la liaison nouvellement créée et portant mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes de Machilly, Bons-en-Chablais, Ballaison, Brenthonne, Fessy, Lully, Perrignier, Allinges, Margencel et Thonon-les-Bains

1.1. Caractéristiques du projet

4. Le projet consiste en la réalisation d'une infrastructure autoroutière d'environ 16,6 kilomètres à 2x2 voies de circulation entre les communes de Machilly et de Thonon-les-Bains. Il comprend 16 kilomètres d'aménagements neufs en 2x2 voies et, à l'extrémité est de l'autoroute, 0,6 kilomètre de raccordement et de mise à 2x2 voies de la RD 1005 existante au niveau du périphérique de Thonon-les-Bains, incluant le doublement de l'actuel viaduc de Pamphiot³. Il comprend également trois diffuseurs avec le réseau local, ainsi que trois ouvrages d'art non courants : le viaduc de Pamphiot, le viaduc de Redon et le viaduc des Gotaies. La liaison implique en outre la construction d'un pont-rail sur la ligne ferroviaire Évian-Annemasse en raison du croisement entre le tracé de l'autoroute A412 et le réseau ferré national. Sa réalisation, financée par la société Amedea et le département de la Haute-Savoie, est assurée par SNCF Réseau, qui sera également propriétaire de ce pont et responsable de son entretien (le pont n'entre ainsi pas dans le périmètre de la concession).
5. Le projet poursuit essentiellement les objectifs suivants :
 - au niveau régional, desservir et irriguer le territoire situé au sud de Thonon-les-Bains depuis l'agglomération d'Annemasse-Genève et l'autoroute A40, et améliorer les échanges entre les différents pôles d'attraction de la région que sont les agglomérations thononaise et annemassienne, en diminuant et en fiabilisant les temps de parcours et en améliorant la sécurité des usagers ;
 - au niveau local, améliorer la qualité de vie dans le Chablais, en offrant une infrastructure qui déchargera les routes départementales des trafics de transit et d'échange.
6. Les coûts de conception et de construction de ce projet sont estimés par le concessionnaire pressenti à [200 ; 500] M€ (valeur juillet 2022). Les coûts d'exploitation et de maintenance sont quant à eux estimés, sur la durée prévisionnelle du contrat, à [100 ; 200] M€ (valeur juillet 2022), auxquels s'ajoutent des coûts de gros entretien et de renouvellement de [50 ; 100] M€ (valeur juillet 2022). Le projet ne bénéficie pas de concours publics.
7. Le financement du projet passe par la perception d'un péage reposant sur des tarifs kilométriques moyens de référence (en juillet 2022) respectifs, pour les véhicules des classes 1 à 5, de 17,360, 27,776, 40,731, 58,990 et 9,548 centimes d'euro hors taxes et sur des coefficients d'évolution au cours de la concession définis en fonction de différents indices⁴. La collecte des péages repose sur un système en flux libre avec l'installation de deux portiques à double sens en section courante, situés sur les sections Machilly–Perrignier et Perrignier–Thonon-les-Bains. Chacun de ces portiques est équipé de dispositifs permettant l'identification et l'enregistrement des véhicules. L'autoroute ne comporte aucune section gratuite.

³ Ces aménagements de la RD1005 seront remis au département de la Haute-Savoie à la mise en service de l'Autoroute.

⁴ Entre la période de référence et la mise en service, le coefficient d'évolution est une pondération de différents indices mis à disposition par l'Insee : l'indice des prix à la consommation France entière, série hors tabac, ensemble des ménages, l'index général tous travaux TP01, l'index Travaux de génie civil et d'ouvrages d'art neufs ou rénovation TP02, l'index grands terrassements TP03a, l'index fabrication et mise en œuvre d'enrobés TP09 et l'index charpentes et ouvrages d'art métalliques TP13. Entre la mise en service et la fin de la concession, le coefficient d'évolution est également une pondération de différents indices mis à disposition par l'Insee : l'indice des prix à la consommation France entière, série hors tabac, ensemble des ménages, l'index général tous travaux TP01 et l'index fabrication et mise en œuvre d'enrobés TP09.

1.2. Cadre juridique de l'avis rendu par l'Autorité sur le projet de nouveau contrat de concession autoroutière qui lui est soumis

8. En application de l'article L. 122-7 du code de la voirie routière, l'Autorité est chargée de « *veille[r] au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier* ». Elle est, à ce titre, consultée pour avis simple sur « *tout nouveau projet de délégation* » de service public autoroutier, conformément aux dispositions de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière. Dans ce cas, selon ces mêmes dispositions, l'Autorité « *vérifie notamment le respect de l'article L. 122-4* » du code de la voirie routière.
9. En premier lieu, l'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit notamment que, si l'usage des autoroutes est en principe gratuit, il peut être institué un péage en vue « *d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure* » et, en cas de concession des missions du service public autoroutier, de « *couvr[ir] la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire* ».
10. En deuxième lieu, ce même article impose que le cahier des charges annexé au contrat de concession « *prévoit[e] un mécanisme de modération des tarifs de péages, de réduction de la durée de la concession ou d'une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales* ». Il est précisé, en outre, que lorsque le financement de la concession est en partie assumé par des contributions publiques (État ou collectivités territoriales), le cahier des charges peut prévoir, en complément ou à la place des dispositifs décrits précédemment, « *un partage d'une partie des résultats financiers de la concession au profit de l'État et des collectivités territoriales contributrices* ».
11. En dernier lieu, il ressort de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière que toute nouvelle convention de délégation doit prévoir :
 - « *1° La mise à la disposition des usagers d'un nombre minimum de places de parkings de covoiturage ou de bus express, en fonction de la taille et de la géographie du réseau ;*
 - 2° Une stratégie de renforcement et de déploiement de stations d'avitaillement en carburants alternatifs, au sens de l'article 1^{er} du décret n° 2017-1673 du 8 décembre 2017 portant diverses mesures réglementaires de transposition de la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs ;*
 - 3° La mise en place d'une tarification différenciée selon les niveaux d'émissions des véhicules. »*
12. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que l'office de l'Autorité, dans le cadre du présent avis, est de vérifier que les stipulations du projet de contrat de concession qui lui est soumis, ainsi que ses annexes dont le cahier des charges, satisfont les conditions suivantes :
 - les recettes de péage projetées sont exclusivement affectées à la couverture des dépenses liées à la conception, à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure, y compris la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ;
 - le projet de contrat comprend des clauses de modération des péages, de réduction de la durée de la concession ou une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales ; il peut, à la place ou en complément, en cas de contribution de leur part au financement de la concession, prévoir la rétrocession à l'État et aux collectivités territoriales d'une partie des résultats de la concession dépassant les prévisions initiales ;

- le projet de contrat respecte les nouvelles obligations en matière de transition écologique rappelées au point 11 du présent avis.
13. En cohérence avec les missions qui lui sont confiées par les articles L. 122-7 et L. 122-8 du code de la voirie routière, il appartient également à l'Autorité de se prononcer sur tous les aspects du projet de contrat susceptibles d'influer sur les tarifs de péage. À ce titre, elle apprécie non seulement l'équilibre économique du projet de contrat tel qu'il ressort de la procédure de mise en concurrence, mais également certains paramètres du contrat, indépendamment des candidatures et des offres reçues, susceptibles d'exercer une influence sur les tarifs de péage.
 14. En revanche, il ne relève pas de l'office de l'Autorité de se prononcer sur l'utilité du projet, dont l'appréciation relève de la procédure de déclaration d'utilité publique sous le seul contrôle du juge administratif⁵. Il ne lui incombe pas davantage de donner un avis sur le mode contractuel de réalisation de l'ouvrage retenu (dans le cadre d'une concession plutôt que d'un contrat de partenariat ou en régie), ni sur l'opportunité pour l'État d'une participation directe ou indirecte au financement du projet ou encore sur l'attributaire retenu par l'État.
 15. Enfin, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, le projet de contrat de concession et ses annexes, dont le cahier des charges, devront être adoptés par décret en Conseil d'État postérieurement à l'avis de l'Autorité.

2. ANALYSE

16. Dans son examen des paramètres susceptibles d'influer sur les tarifs de péage, l'Autorité a analysé le respect par le concédant de ses obligations en matière de transition écologique issues de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, la structuration et l'évolution des tarifs, mais également la durée du contrat et la définition du « bon état » pour les biens restitués en fin de concession. En effet, ces différents paramètres sont, les premiers, susceptibles d'influer sur les péages appliqués dans le cadre de la concession.

2.1. Sur l'équilibre économique du projet particulier de contrat avec la société Amedea

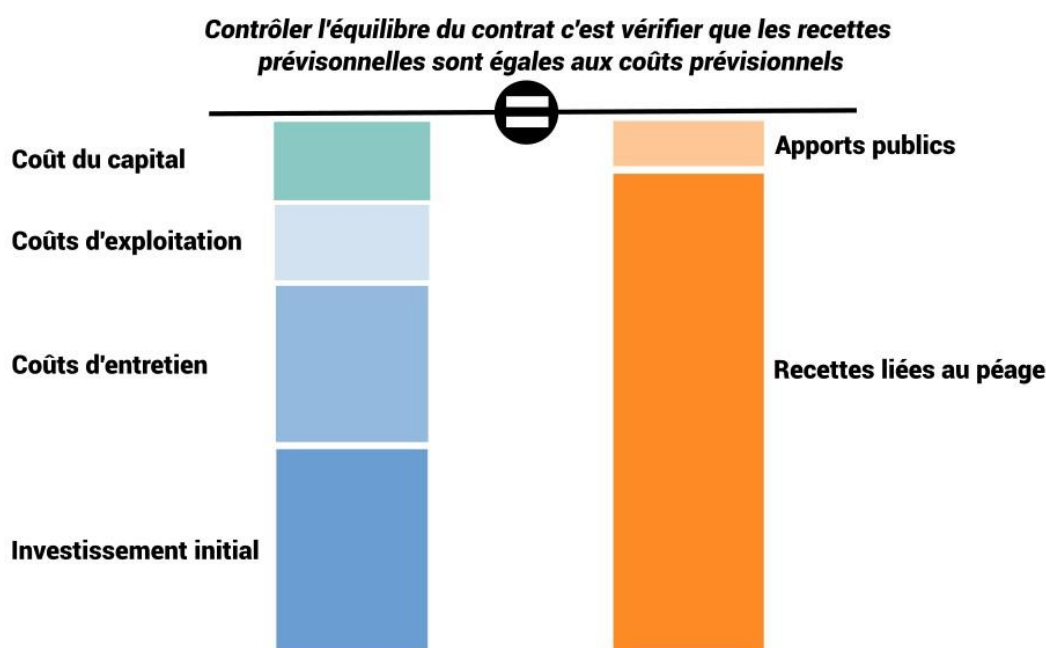
2.1.1. L'approche retenue par l'Autorité pour apprécier l'équilibre économique du projet

17. Lorsqu'elle examine l'équilibre économique d'un nouveau contrat, l'Autorité retient une approche globale ; si elle contre-expertise séparément chaque paramètre du contrat, elle n'apprécie *in fine* que l'équilibre d'ensemble. Le concessionnaire pressenti s'engage en effet sur une offre globale fondée sur des péages et des concours publics qu'il a proposés et qui ont été acceptés : il supporte intégralement le risque que tout ou partie des hypothèses qu'il a retenues pour construire son offre ne se réalisent pas, sans que cela puisse avoir un impact sur le niveau des péages.
18. De manière générale, il convient d'apprécier l'équilibre économique du projet en calculant le taux de rentabilité interne (« TRI ») du projet résultant d'hypothèses moyennes relatives aux coûts (investissement, entretien, exploitation) et aux recettes (évolution du trafic et des péages), dans lesquelles les risques sont pris en compte en fonction de leur probabilité d'occurrence et de leur ampleur. Le TRI du projet, indépendant de la structure de financement retenue par le

⁵ En l'espèce, le décret susmentionné du 24 décembre 2019 déclarant d'utilité publique les travaux de création de la liaison à 2x2 voies entre Machilly et Thonon-les-Bains a fait l'objet d'un recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'État, rejeté par une décision n° 438686 du 30 décembre 2021.

concessionnaire pressenti, doit assurer une juste rémunération du capital investi compte tenu de l'ensemble des risques du projet. Pour apprécier ce TRI, il faut le comparer au coût d'opportunité du capital investi, que l'Autorité estime en calculant le coût moyen pondéré du capital (CMPC) (i) résultant d'une structure de financement permettant de minimiser ce taux et (ii) en se fondant notamment sur le modèle d'évaluation des actifs financiers (MEDAF). Vérifier que le TRI est comparable au CMPC revient à s'assurer de l'équilibre économique du contrat : la somme du coût prévisionnel de l'opération et du coût du capital investi est alors égale aux recettes prévisionnelles.

Schéma illustratif de l'équilibre du contrat



*Note : les tailles des blocs sont arbitraires, le schéma ayant une simple portée explicative
Source : ART*

19. Dans le cas d'espèce, les analyses réalisées ci-après montrent que les hypothèses du concessionnaire pressenti relatives aux recettes, bien que plausibles, sont optimistes. Pour pouvoir comparer le TRI du projet au CMPC calculé par l'Autorité, tel qu'exposé au point précédent, il a donc été nécessaire de corriger les chroniques de charges et de recettes du concessionnaire pour qu'elles correspondent à des situations moyennes. Il en ressort que le contrat est équilibré d'un point de vue financier : la rémunération du concessionnaire pressenti est cohérente avec le risque que prend celui-ci.

2.1.2. Les coûts opérationnels du projet

20. L'analyse des coûts mis à la charge du concessionnaire et susceptibles d'être couverts par le péage au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière a été réalisée sur la base des documents transmis en application de l'article R. 122-27 du code de la voirie routière, dont le niveau de détail est limité. En effet, le concédant apprécie les offres sur le fondement d'une décomposition sommaire des coûts⁶, dans la mesure où le contrat de concession est un contrat

⁶ Les hypothèses de coûts retenues par un candidat sont examinées par le concédant principalement parce qu'elles sont susceptibles, en raison de leur caractère anormalement bas ou excessivement optimiste, de fausser la concurrence pour l'attribution du contrat et de faire peser un risque sur la bonne fin du projet. En dehors de cela, les coûts ne sont considérés qu'indirectement, en ce qu'ils peuvent influencer sur le niveau des engagements demandés aux personnes publiques, sur le niveau

global qui est attribué après mise en concurrence et emporte transfert des risques – notamment de conception et de construction – au concessionnaire, lequel acquiert, dès la signature du contrat, la qualité de maître d'ouvrage. Il n'est donc pas demandé aux candidats à l'appel d'offres de fournir les éventuelles décompositions détaillées des coûts (avec, par prestation, des quantités et des prix unitaires) qu'ils établissent sous leur seule responsabilité. La contre-expertise de l'Autorité a donc porté ici, d'une part, sur les ratios de coûts globaux (comparaison avec d'autres projets autoroutiers similaires), d'autre part, sur la décomposition fournie par le concessionnaire pressenti (en s'appuyant sur la base de données de prix de l'Autorité⁷).

21. Les dépenses de conception et de construction⁸ de l'autoroute estimées par le concessionnaire pressenti s'élèvent à [200 ;500] M€ HT (valeur juillet 2022), de sorte que le coût kilométrique de cette infrastructure, hors pont-rail, s'établit à [10 ;20] M€ HT/km.
22. Ce coût kilométrique, qui s'établit à un niveau légèrement inférieur au 3^{ème} quartile ([10 ;20] M€ HT en valeur juillet 2022) des 23 références que comprend la base de données de l'Autorité, s'explique par les caractéristiques du projet, notamment :
 - l'environnement protégé que traverse le projet, impliquant singulièrement le rétablissement de dix cours d'eau et la création de deux passages à faune ;
 - le fait que le tracé coupe la liaison ferroviaire Annemasse-Thonon, avec le remplacement de deux passages à niveau par le pont-rail d'Allinges impliquant un rétablissement provisoire de la RD135 pendant les travaux au niveau du diffuseur de Perrignier ([2 ;5] M€ HT) et l'enfouissement de l'autoroute en trémie avec des parois moulées ([10 ;20] M€ HT).
23. En restreignant l'échantillon aux huit références les plus comparables (création⁹ d'autoroutes à 2x2 voies en milieu interurbain ou avec des difficultés de tracé) de la base de données de l'Autorité, il apparaît cependant que l'estimation de coût du concessionnaire pressenti se situe au milieu de la fourchette, qui va de [10 ;20] à [20 ;50] M€ HT/km.
24. Par ailleurs, l'analyse des principaux ratios de coûts de conception et de construction confirme que le concessionnaire pressenti a retenu un scénario de coûts de conception et de construction réaliste et cohérent :
 - Les postes généraux « maîtrise d'ouvrage » et « études » correspondent aux valeurs médianes de l'Autorité ;
 - Le montant, réactualisé par des études détaillées, des acquisitions foncières a quasiment doublé par rapport au chiffrage initial, mais sa part ([6 ;8] %) reste crédible compte tenu en particulier de l'évolution du prix des terrains constructibles dans la zone frontalière où se situe le projet¹⁰ ;

des tarifs de péage, sur la qualité technique, environnementale et sociale du projet ou encore sur le niveau de service, la qualité de l'entretien et de la maintenance.

⁷ La méthode suivante a été retenue : les postes à enjeux financiers (frais d'études et de maîtrise d'ouvrage, terrassement, ouvrages d'art et chaussée) ont été comparés aux valeurs médianes de la base de données prix et l'appréciation du niveau de risque de construction a été revue. Cette analyse présente la limite suivante : en agrégeant un grand nombre d'observations, les valeurs médianes de prix représentent des travaux « type ». Le dossier de saisine étant sommaire sur les aspects techniques, aucun ajustement de ces valeurs n'a été opéré pour tenir compte des spécificités du projet.

⁸ Le montant des dépenses prévisionnelles d'exploitation sur la durée du contrat est estimé à [100 ;200] M€ HT (valeur juillet 2022) par le concessionnaire pressenti, et celui des dépenses de gros entretien et de renouvellement à [50 ;100] M€ HT (valeur juillet 2022).

⁹ Il convient de relever que les données des bilans LOTI ne permettent pas d'établir, parmi les projets de création d'autoroutes, la part d'aménagements de voies existantes.

¹⁰ Le concédant a précisé dans la réponse à la mesure d'instruction n° 2 que ce poste avait fait l'objet d'études détaillées par le cabinet Systra qui avait dû prendre en compte les emprises réelles des travaux et la réactualisation des prix (à titre d'exemple, 7 ha de terrains constructibles ou certains bâtis). Le morcelage et la multi-propriété du foncier (1 184 parcelles) renchérissent également ce poste par la multiplication des actes administratifs (bornage, actes notariés).

- Pour le poste « terrassements », qui représente [50;100] M€ HT soit [20;30] % des coûts de conception et de construction, l'Autorité estime, en s'appuyant sur sa base de données de prix, que l'estimation du concessionnaire pressenti pourrait être surévaluée de 7 % ([5;10] M€) ;
 - Pour le poste « ouvrages d'art », qui représente [50;100] M€ HT des coûts de conception et de construction, soit [20;30] %, l'Autorité considère que la sous-évaluation des ouvrages non courants, en particulier les viaducs de Pamphiot, du Redon et des Gotaies pourrait être respectivement de 10 % pour le premier et de 20 % pour les deux autres (soit [2;5] M€ HT au total) ; deux des 26 ouvrages courants, à savoir les deux passages toute faune, semblent avoir été significativement sous-évalués (de 193 % et 236 %, soit [5;10] M€ HT au total) par rapport à la valeur médiane de la base de l'Autorité ;
 - Il n'a pas été possible, au vu des éléments du dossier¹¹, de contre-expertiser le poste « chaussées », qui représente [8;10] % des coûts de conception et de construction ;
 - Les autres sous-postes (en particulier, « Centre d'Exploitation et d'Intervention », « dégagement des emprises » et « soutènements ») sont cohérents avec les références de l'Autorité.
25. Par ailleurs, des provisions pour risques et aléas sont prises en compte par le concessionnaire pressenti en appliquant un taux de [6;8] % aux coûts prévisionnels. Or, la pratique, pour une opération autoroutière, est de prévoir une somme à valoir représentant entre 10 % et 15 % du montant des travaux, à ce stade des études. La somme à valoir sur les travaux pourrait donc être sous-évaluée de moitié ([10;20] M€ HT). Le fait que deux innovations, notamment, soient envisagées afin de réduire l'impact environnemental du projet, avec la construction de sept ouvrages en bois et l'utilisation de liant végétal pour certaines couches de chaussées¹², conforte cette analyse.
26. Finalement, sur la base des informations dont elle dispose, l'Autorité considère que l'écart entre les coûts opérationnels¹³ prévisionnels du concessionnaire pressenti et ceux résultant de sa propre estimation se situe dans la marge d'erreur (l'écart avec l'estimation de l'Autorité est inférieur à 10 %). Pour apprécier l'équilibre économique du projet de concession, l'Autorité a donc retenu un coût de référence identique à celui de l'offre du concessionnaire.

2.1.3. Les recettes du projet

a. Les paramètres tarifaires du concessionnaire pressenti

27. Les paramètres tarifaires choisis par le concessionnaire pressenti concernent tout d'abord les niveaux des tarifs à la mise en service.

¹¹ Les prix à la tonne d'enrobé sont corrects, mais la description du projet n'est pas suffisamment précise pour permettre une vérification des hypothèses relatives aux quantités.

¹² Dans le rapport d'analyse technique au II EA2-02, il est indiqué en synthèse, à la page 35, que « Sur le plan environnemental, la proposition de ponts en bois est intéressante, mais la conception de ces ouvrages soulève un certain nombre d'interrogations qui ne sont pas levées à ce stade et qui constituent une prise de risque sur la thématique ouvrages d'art. ». Dans le rapport d'analyse technique au III EA-03, à la page 40, il est fait mention d'un point de vigilance sur l'emploi de liant végétal : « L'utilisation de liants végétaux en assise est intéressante même s'il serait souhaitable de disposer de chantiers de référence utilisant ce produit pour confirmer la pérennité de ce type de produit ».

¹³ Durant l'instruction, l'Autorité n'a pas été mesure de mener une analyse poussée concernant les coûts d'exploitation et d'entretien.

28. Il ressort de l'analyse de ces paramètres, qu'après actualisation des tarifs à la date de février 2022, les péages sur l'autoroute A412 sont supérieurs aux tarifs moyens pratiqués par les sociétés concessionnaires récentes¹⁴. Pour les véhicules de classe 1, le tarif kilométrique moyen (TKM) est supérieur de 36,9 % à la moyenne (pondérée par les trafics) des TKM pratiqués par ces sociétés ; pour les véhicules de classe 4, il est supérieur de 60,6 %. Le niveau élevé des péages relativement aux autres concessions s'explique :
- d'une part, par le coût des travaux, important compte tenu des contraintes topographiques et environnementales du tracé, si bien que le besoin de financement est important ;
 - d'autre part, par la forte propension à payer des usagers, si bien qu'il a été possible d'apporter ce financement en ne recourant à pratiquement aucun concours public.
29. Les paramètres tarifaires choisis par le concessionnaire pressenti concernent également l'évolution prévisible des niveaux de péage au cours de la concession.
30. Pour l'indexation de ses tarifs, le concessionnaire pressenti a choisi de pondérer respectivement à 75 %, à 10 % et à 15 % l'indice des prix à la consommation (IPC), l'indice TP01 et l'indice TP09. Il est généralement constaté que l'indice TP09 est plus dynamique et volatile que l'indice TP01, qui est lui-même plus dynamique et volatile que l'inflation mesurée au travers de l'IPC. Il en résulte que les tarifs pratiqués sur l'autoroute A412 devraient croître plus vite et de manière moins prévisible que l'inflation.

b. Les prévisions de trafic du concessionnaire pressenti

31. Les analyses menées par l'Autorité indiquent que les prévisions de trafic du concessionnaire sont crédibles sans exclure le risque que le trafic des véhicules légers soit inférieur à ses anticipations. Les hypothèses de trafic sont optimistes sur deux paramètres : le trafic à la mise en service et la croissance annuelle du trafic de véhicules légers. L'Autorité rappelle qu'en tout état de cause, le concessionnaire supporte intégralement le risque que tout ou partie de ses hypothèses ne se réalisent pas, le niveau des péages n'ayant pas vocation à être modifié dans ce cas.
32. Tout d'abord, le trafic à la mise en service pourrait être plus faible que ce qu'anticipe le concessionnaire pressenti. Il est en effet évalué par celui-ci à [20 000 ; 50 000] véhicules légers (VL) et à [500 ; 1 000] poids lourds (PL) par jour en moyenne sur les différentes sections (hors effet de montée en charge)¹⁵. Si ces prévisions sont comparables à celles de l'étude préalable à la déclaration d'utilité publique en ce qui concerne les PL, elles sont supérieures d'environ [20 ; 30] % pour les VL. Dans les deux cas, les prévisions s'appuient sur des modèles de trafic construits conformément aux règles de l'art et calibrés sur des données locales : ils permettent d'apprécier finement comment les flux de trafic vont se réorganiser à la mise en service de l'autoroute A412. Néanmoins, le concessionnaire s'appuie sur des hypothèses différentes de celles formulées dans l'étude préalable :
- en ce qui concerne la valorisation du temps par les usagers – les prévisions de l'offre prennent explicitement en compte le fait que la propension à payer des transfrontaliers pour gagner du temps est significativement plus élevée, si bien que dans les simulations du concessionnaire pressenti, ils sont plus enclins à accepter de payer un péage pour profiter des gains de temps ;

¹⁴ Le TKM pratiqué par la société CEVM, qui exploite le viaduc de Millau, est exclu de cette analyse.

¹⁵ Lorsqu'une infrastructure est mise en service, son potentiel de trafic peut mettre quelques années à se révéler : c'est le phénomène de montée en charge (ou « ramp up »). Puisqu'il s'agit d'un phénomène particulièrement difficile à prévoir, il est classique de l'étudier à part et de comparer les hypothèses de trafic « hors effet de montée en charge » c'est-à-dire comme si la montée en charge avait été instantanée. Dans le cas d'espèce, les hypothèses de montée en charge retenues par le concessionnaire pressenti n'appellent pas d'observation de la part de l'Autorité.

- en ce qui concerne les requalifications des principaux itinéraires alternatifs (la route D903 et la route D1005), les prévisions de l'offre les prennent explicitement en compte et supposent qu'elles se traduiront par d'importantes baisse de capacité, si bien que, dans les simulations, les temps de parcours sur les deux routes départementales se dégradent.
33. Ces deux hypothèses présentent une part de risque. D'une part, il est difficile d'obtenir une estimation fiable de la valeur du temps des transfrontaliers, faute de données précises à ce sujet. D'autre part, même si cela semble peu plausible, tout ou partie des requalifications pourraient ne pas avoir lieu ou bien avoir un effet plus faible qu'escompté dans l'étude du concessionnaire.
 34. Par conséquent, l'Autorité a estimé que, pour atténuer ce double effet, le trafic à la mise en service devrait être diminué de 5 % pour les véhicules légers.
 35. Par ailleurs, hors effet de la montée en charge, le concessionnaire anticipe une croissance de trafic VL de [2;4] % par an entre 2030 et 2040. Cette croissance est portée par celle des travailleurs transfrontaliers résidant dans le Chablais : elle traduit le fait que la mise en service de l'autoroute A412 devrait mécaniquement aboutir à une augmentation de ceux-ci. En effet, le principal déterminant de la part des travailleurs transfrontaliers dans les actifs d'une commune est le temps d'accès à Genève. Néanmoins, les hypothèses retenues (une croissance de [8;10] % par an des travailleurs transfrontaliers) impliquent que la dynamique transfrontalière ne s'essoufflera pas. En particulier, ces hypothèses ne tiennent pas compte du volume des emplois offerts par l'agglomération Genevoise, qui est limité.
 36. Par conséquent, l'Autorité a estimé que, pour correspondre à une hypothèse moyenne, le taux de croissance annuel du trafic des véhicules légers entre 2030 et 2040 devait être ramené à [2;4] %.

2.1.4. La rentabilité espérée de la concession pour les apporteurs de fonds

37. Compte tenu des recettes et des coûts opérationnels prévisionnels du projet, le concessionnaire pressenti affiche un TRI du projet de [5;10] % environ.
38. En outre, les différentes clauses d'encadrement des recettes ont pour effet de limiter la hausse du TRI projet en cas d'aléas positifs significatifs.
39. Après prise en compte des abattements présentés ci-dessus sur les recettes liées au péage, le TRI projet s'établit à [5;10] %. Au regard de ses propres estimations du coût moyen pondéré du capital du secteur, l'Autorité estime que le TRI du projet présente un caractère raisonnable, compte tenu des spécificités du projet, en particulier pour un projet de type « *greenfield* », de la durée de la concession et de l'encadrement apporté par l'ensemble des clauses prévues dans le projet de cahier des charges.

2.1.5. L'encadrement de la rentabilité de la concession

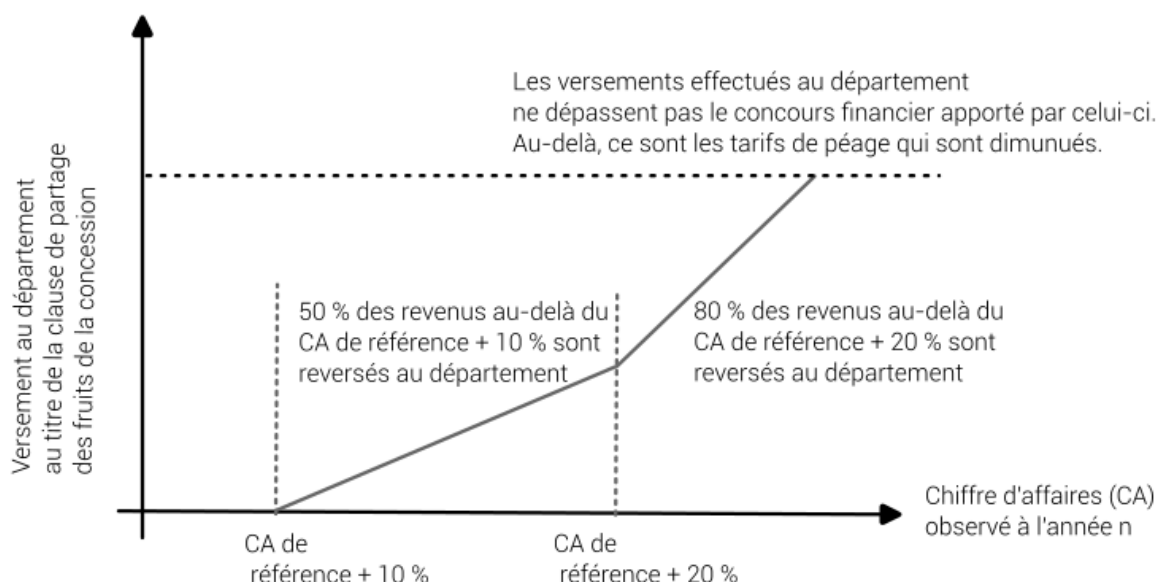
40. Le projet de contrat de concession comporte, conformément aux exigences fixées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, des clauses d'encadrement de la rentabilité portant sur les recettes, d'une part, et sur les gains de refinancement, d'autre part.

a. Clauses relatives aux recettes

41. Les clauses d'encadrement portant sur les recettes sont composées de la clause de réduction de la durée de la concession (clause de « durée endogène ») et de celle de « partage des fruits de la concession ».

42. La clause de « durée endogène » (article 29.2 du projet de cahier des charges) prévoit que, si le chiffre d'affaires cumulé de la concession, diminué des redevances versées au titre de la clause de « partage des fruits de la concession », excède 3,5 milliards d'euros courants HT (c'est-à-dire 10 % de plus que le chiffre d'affaires cumulé sur toute la durée de la concession retenu dans le scénario de référence du projet de contrat), le concédant peut mettre fin à la concession le 31 décembre de l'année qui suit celle du dépassement du seuil, à condition que 29 années se soient écoulées depuis l'entrée en vigueur du contrat.
43. L'Autorité estime que cette clause pourrait se déclencher. Néanmoins, la réduction de la durée de la concession qui en résulterait serait modérée. À titre d'illustration, il faudrait que le chiffre d'affaires soit, chaque année, supérieur de près de [10;15] % à celui du cas de base pour que la durée de la concession soit réduite d'une année.
44. Une clause de « partage des fruits de la concession » (article 30 du projet de cahier des charges) prévoit en outre, dans l'hypothèse où le coût total du pont-rail d'Allinges dépasse la contribution du concessionnaire au financement du pont à hauteur de 25 M€, le remboursement des éventuels concours publics versés par le département de la Haute-Savoie si deux conditions sont simultanément vérifiées : d'une part, le chiffre d'affaires réalisé l'année du déclenchement de la clause dépasse de 10 % le chiffre d'affaires annuel du scénario de référence ; d'autre part, le chiffre d'affaires cumulé de la concession excède, à la même date, celui du scénario de référence. Dans ce cas (qui peut se produire dès la mise en service), la redevance correspond à 50 % de la fraction du chiffre d'affaires réalisé au-delà du palier de 10 %, puis à 80 % de la fraction du chiffre d'affaires réalisé au-delà du palier de 20 %. Lorsque l'ensemble des concours publics ont été remboursés grâce aux versements effectués au titre de cette clause ou d'autres dispositions contractuelles, un effet économique identique à cette clause doit être recherché, pour le concessionnaire, à travers une diminution des tarifs de péage (au titre de la clause de modération tarifaire, voir point 48).

Schéma illustratif du fonctionnement de la clause de partage des fruits de la concession



Source : ART

45. L'Autorité relève qu'une sous-estimation modérée (0,1 point) de la croissance annuelle du trafic suffirait pour que la clause se déclenche. L'Autorité note par ailleurs que l'atténuation de la rentabilité qui résulterait de l'activation de la clause serait limitée dans la plupart des cas. Dans les cas extrêmes, elle permettrait néanmoins d'atténuer la surrentabilité qui résulterait d'une progression du chiffre d'affaires sensiblement supérieure aux anticipations du concessionnaire pressenti.

b. Clause relative au partage des gains de refinancement

46. Une clause de partage des gains de refinancement (article 23.3 du projet de cahier des charges) prévoit le remboursement des éventuels concours publics versés par le département de la Haute-Savoie dont il a pu bénéficier à travers le partage des gains de refinancement tels que calculés sur la base du modèle financier servant à la modification du plan de financement¹⁶. Les gains de refinancement sont partagés entre le concessionnaire et le concédant selon un mécanisme déterminé d'un commun accord. À défaut d'accord, ils sont partagés selon un mécanisme tel que toute amélioration du TRI des actionnaires résultant d'un refinancement déclenche un versement au concédant, le concessionnaire conservant 40 % des gains.
47. Cette clause, dont le principe est de ramener le TRI des actionnaires à un TRI proche de celui existant avant le refinancement, possède de bonnes propriétés économiques. Sa présence n'annule pas les incitations du concessionnaire à optimiser son financement, mais évite qu'il ne retire tous les bénéfices du refinancement, dont certains apparaissent indépendants de son efficacité (le concessionnaire n'ayant pas d'influence sur les conditions de marché). En tout état de cause, compte tenu des hypothèses de taux relativement optimistes retenues par le concessionnaire, il semble peu probable que les conditions de financement s'améliorent ensuite dans une mesure telle que des gains élevés soient réalisés.

c. Clause de modération tarifaire

48. Une clause de modération tarifaire (article 24.4 du projet de cahier des charges) prévoit une diminution des tarifs de péage lorsque les éventuels concours publics (induits par le pont-rail d'Allinges dans l'hypothèse où le coût de la réalisation de ce dernier dépasserait 25 M€) sont remboursés, notamment grâce aux versements effectués au titre du « partage des fruits de la concession » et du partage des gains de refinancement, l'ensemble des montants étant actualisés en date de valeur de novembre 2022 avec un taux annuel nominal de 7 %.
49. Le dernier paragraphe de l'article 24.4 prévoit qu'alternativement au remboursement des éventuels concours publics et au choix du concédant, tout montant issu des clauses décrites précédemment peut être affecté à la diminution des tarifs de péage « avant même que l'ensemble des concours publics aient été remboursés ». Si le concédant opère ce choix, l'utilisateur peut bénéficier des trajectoires de trafic et de recettes supérieures aux prévisions.

¹⁶ Le projet de contrat de concession prévoit qu'« une part des coûts raisonnables et dûment justifiés de mise en place de la modification du plan de financement » peut être déduite des gains calculés sur la base du modèle financier.

d. Synthèse des clauses d'encadrement de la rentabilité

50. Le tableau ci-dessous récapitule les quatre clauses d'encadrement de la rentabilité.

Tableau récapitulatif des clauses d'encadrement de la rentabilité

Nom	Art.	Principe	Indicateur suivi	Bénéficiaire
Partage des gains de refinancement	23.3	Prévoit, en cas de gains de refinancement, un remboursement des concours publics	TRI actionnaire	Département
Modération tarifaire	24.4	Prévoit une réduction des tarifs de péage lorsqu'il reste des gains de refinancement ou une fraction de chiffre d'affaires à partager	TRI actionnaire et chiffre d'affaires	Usagers
Durée endogène	29.2	Prévoit, lorsque le chiffre d'affaires est significativement plus élevé que dans le scénario de référence contractualisé, une réduction de la durée du contrat	Chiffre d'affaires	Usagers
Partage des fruits de la concession	30	Prévoit, lorsque le chiffre d'affaires est plus élevé que dans le scénario de référence contractualisé, un remboursement des concours publics	Chiffre d'affaires	Département

2.2. Sur le respect des obligations en matière de transition écologique

51. Comme exposé au point 11 du présent avis, il incombe à l'Autorité de s'assurer du respect, par le projet de contrat de concession et son cahier des charges, des obligations en matière de transition écologique fixées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

2.2.1. Concernant la mise à la disposition des usagers d'un nombre minimum de places de parkings de covoiturage ou de bus express

52. Aux termes de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, « [t]oute nouvelle convention de délégation doit prévoir : // 1° La mise à la disposition des usagers d'un nombre minimum de places de parkings de covoiturage ou de bus express, en fonction de la taille et de la géographie du réseau ; [...] ». L'article D. 122-5-2-1 du code de la voirie routière précise le contenu de cette obligation, applicable aux conventions de délégation autoroutières pour lesquelles une consultation a été engagée ou un avis d'appel à la concurrence publié à compter du 14 février 2021.

53. L'avis d'appel à la concurrence du projet de contrat de concession de l'autoroute A412 ayant été publié au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) le 23 février 2021 et au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 26 février 2021, le respect des obligations exposées au point précédent s'impose au projet d'autoroute A412.
54. L'article D. 122-5-2-1 susmentionné impose que les nouvelles conventions de délégation autoroutière prévoient « *l'obligation, pour le délégataire, de respecter un programme minimal de déploiement d'aires de covoiturage, lequel fixe, pour chacune des aires [...], un nombre minimum de places de stationnement réservées à la pratique du covoiturage, la localisation des principales aires, leurs aménagements de base ainsi que les services que le concessionnaire prévoit de mettre à la disposition des usagers. [...] Le nombre total de places de stationnement réservé à la pratique du covoiturage est calculé par diffuseur sur une base de 0,5 % du trafic moyen journalier véhicules légers attendus pour chaque diffuseur* ». Cet article prévoit également que « *[l]e programme de déploiement [...] peut prévoir une seconde phase de déploiement dont le déclenchement est conditionné à l'atteinte d'un seuil de trafic ou à la réalisation d'études complémentaires visant à apprécier, au terme d'un délai donné après la mise en service de l'autoroute ou selon une périodicité régulière, l'opportunité de déployer de nouvelles places de stationnement* ».
55. L'annexe 7 du projet de cahier des charges prévoit la présence de 120 places de stationnement réservées réparties sur deux aires de covoiturage dès la mise en service, dans le respect des exigences exposées au point précédent, notamment au regard du trafic moyen journalier de véhicules légers attendu.

2.2.2. Concernant la stratégie de renforcement et de déploiement de stations d'avitaillement en carburants alternatifs

56. Aux termes de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, « *[t]oute nouvelle convention de délégation doit prévoir : [...] 2° Une stratégie de renforcement et de déploiement de stations d'avitaillement en carburants alternatifs [...]* ».
57. Le projet d'autoroute A412 ne comporte aucune aire de repos ou de service sur laquelle pourraient être déployées des stations d'avitaillement en carburants alternatifs.
58. L'Autorité relève néanmoins que l'annexe 7 du projet de cahier des charges prévoit l'installation de 15 bornes électriques lentes sur un parking de covoiturage dès la mise en service, ainsi que l'ajout de 15 bornes supplémentaires dans un second temps réparties sur deux parkings de covoiturage, ce qui répond à l'objectif visé par la stratégie mentionnée au point 56.

2.2.3. Concernant la mise en place d'une tarification différenciée selon les niveaux d'émissions des véhicules

59. Aux termes de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, « *[t]oute nouvelle convention de délégation doit prévoir : [...] 3° La mise en place d'une tarification différenciée selon les niveaux d'émissions des véhicules* ».
60. En ce qui concerne les véhicules légers, l'article 25.6.3 du projet de cahier des charges prévoit une modulation des tarifs pour les véhicules de classes 1, 2 et 5 à très faibles émissions afin de promouvoir l'usage de ces types de véhicules.
61. En ce qui concerne les poids lourds, l'article 25.6.2 du projet de cahier des charges prévoit, pour les véhicules dont le poids total autorisé en charge (PTAC) est supérieur à 3,5 tonnes, une modulation des péages en fonction de leur classe d'émission EURO, ce qui répond à l'exigence de mise en place d'une tarification différenciée de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

2.3. Sur la prise en compte par le concédant des recommandations formulées par l'ART dans ses rapports sur l'économie générale des concessions autoroutières

2.3.1. La possibilité pour le concédant d'exiger la modulation temporelle des tarifs

62. À plusieurs reprises, l'Autorité a recommandé que les tarifs autoroutiers dépendent plus souvent de la congestion. Tel a été le cas dans ses avis n° 2019-067 du 10 octobre 2019 relatif au projet de contrat pour la mise en concession de l'autoroute A79 entre Sazeret (Allier) et Digoin (Saône-et-Loire) et n° 2022-007 du 25 janvier 2022 relatif au projet de contrat pour la mise en concession de l'autoroute A69 entre Castres (Tarn) et Verfeil (Haute Garonne), ainsi que dans son premier rapport sur l'économie générale des concessions publié le 4 novembre 2020 (pages 129 et suivantes).
63. Ainsi, une modulation (iso-recettes) des tarifs en fonction de la période permet de refléter une demande plus ou moins forte selon les mois, les jours de la semaine ou les heures, ce qui est efficace pour la collectivité : des tarifs plus élevés en période de pointe conduisent les usagers à différer ou avancer leurs déplacements et permettent aux usagers résiduels de profiter de meilleures conditions de déplacement, avec une vitesse plus conforme aux standards de l'autoroute ; par ailleurs, des tarifs inférieurs en période creuse permettent de rendre l'autoroute accessible à des usagers pour lesquels le tarif moyen n'est pas abordable.
64. Si l'article 25.6.1 du projet de cahier des charges prévoit que « *[l]e concessionnaire s'engage à mettre en œuvre les modulations tarifaires des péages demandées par l'État dans le cadre de sa politique générale en matière de régulation des trafics* », il précise en revanche, que « *[l]es modulations des tarifs selon les horaires ne sont pas autorisées* ». Seules les modulations selon le jour de l'année sont donc autorisées, ce qui réduit les possibilités en matière de régulation des trafics au cas d'espèce. En effet, le trafic de l'autoroute A412 sera caractérisé par une forte proportion de trajets pendulaires, en particulier à destination de la Suisse : des modulations ciblant les pointes journalières semblent ainsi pertinentes pour maintenir la fluidité de la circulation.
65. L'Autorité regrette donc que le concédant se prive de la faculté de mettre en place un outil qui constitue un instrument efficace en matière de gestion de la demande de transports et d'optimisation de l'utilisation de l'infrastructure et qui pourrait se révéler utile dans le cadre de la concession de l'autoroute A412, d'autant que cette modulation pourrait être accompagnée de mesures spécifiques, par exemple des abonnements offrant des tarifs sociaux pour des catégories d'usagers ciblées.

2.3.2. Les règles d'évolution annuelle des tarifs

66. Dans son premier rapport sur l'économie générale des concessions (pages 131 et suivantes), l'Autorité a recommandé que soient mieux prises en compte les dimensions économiques de la trajectoire pluriannuelle des tarifs.
67. Elle relevait d'abord que, dans les contrats récents, le concédant semblait vouloir établir un lien entre l'évolution des tarifs et celle des coûts, en proposant aux candidats d'exprimer l'évolution prévisionnelle de leurs tarifs en fonction d'indices comme l'IPC, le TP01 ou le TP09. Elle soulignait cependant que, si cette approche pouvait présenter des avantages (lier l'évolution des tarifs à celle de coûts exogènes permet non seulement de réduire le risque pris par la SCA, donc le niveau de sa compensation et, finalement, les tarifs payés par les usagers, mais aussi de limiter l'enjeu lié aux prévisions lors de la négociation d'avenants, en neutralisant les conséquences des erreurs d'anticipation concernant les coûts), sa mise en œuvre pouvait être améliorée, en calibrant les

paramètres de l'indexation de façon à réduire effectivement la sensibilité des bénéfices des SCA aux évolutions des prix externes.

68. L'Autorité invitait le concédant, plus fondamentalement, à voir dans les évolutions tarifaires annuelles des signaux économiques pouvant être mobilisés pour améliorer le bien-être collectif à long terme. Elle suggérait, par exemple, de faire évoluer les tarifs en fonction de la disposition moyenne des usagers à payer, de façon à éviter une sous-utilisation de l'infrastructure.
69. L'Autorité constate que le concédant n'a pas fait évoluer son approche et qu'il a demandé aux candidats, dans le cadre de l'appel d'offres pour la mise en concession de l'autoroute A412, d'indexer leurs tarifs sur une combinaison de l'IPC, de l'indice TP01 et de l'indice TP09, ces deux derniers indices présentant en outre l'inconvénient d'être très volatiles, au détriment de la prévisibilité des tarifs.
70. Elle invite donc le concédant, pour les futurs appels d'offres, à initier une réflexion sur les indices pouvant constituer une référence pertinente pour l'évolution des tarifs autoroutiers dès lors qu'en théorie, ces indices doivent présenter au moins l'une des deux propriétés suivantes :
 - protéger le concessionnaire des évolutions de prix pour réduire le risque porté par ce dernier et, partant, le péage payé par l'utilisateur ;
 - répartir la charge du financement dans le temps pour optimiser le recours à l'infrastructure : dans ce cas, le péage devrait être indexé sur un indice représentant la propension à payer des usagers ou leur pouvoir d'achat.

2.3.3. La durée du contrat

71. Dans son premier rapport sur l'économie générale des concessions (pages 172 et suivantes), l'Autorité a recommandé que soient envisagées toutes les adaptations permettant de réduire la durée des engagements contractuels de l'État dans le secteur autoroutier.
72. Elle relevait en effet qu'un horizon contractuel très long, en accroissant le transfert de risque et en privant la puissance publique des avantages d'une mise en concurrence plus régulière, pouvait être très coûteux. D'une part, des engagements contractuels sur une durée très longue amplifient les risques assumés par le secteur privé et conduisent à un coût du capital plus élevé. D'autre part, ils contraignent la puissance publique à négocier de gré à gré toute évolution du contrat avec son partenaire privé et ne lui permettent pas de bénéficier des mécanismes régulateurs du marché.
73. Dans son deuxième rapport sur l'économie générale des concessions publié le 26 janvier 2023 (pages 121 et suivantes), l'Autorité mettait en exergue un mécanisme qui permet de réduire la durée des contrats sans impliquer de péage plus élevé : en effet, en prévoyant le versement d'une soulte à l'attributaire sortant par le nouveau preneur, plusieurs contrats courts successifs, chacun équilibré, pourraient se substituer à un unique contrat long.
74. L'Autorité constate toutefois que, pour la concession de l'autoroute A412, le concédant a retenu une durée contractuelle de 55 ans en perpétuant son approche usuelle consistant à permettre à un unique concessionnaire de recouvrer l'ensemble de ses coûts à travers les péages perçus au cours de son contrat.
75. En parallèle, le concédant a néanmoins prévu des modalités de résiliation différentes de celles figurant dans les précédents contrats attribués. Ainsi, l'article 37.3 du projet de cahier des charges prévoit que le concédant peut mettre fin au contrat à tout moment, en contrepartie d'une indemnité établie selon un calcul précisément explicité. Ainsi, il n'est plus nécessaire de négocier le montant de l'indemnité et la résiliation s'en trouve facilitée.

2.3.4. La définition du « bon état » pour les biens de retour et les biens de reprise

76. L'Autorité, dans son rapport sur l'économie générale des concessions publié le 4 novembre 2020 (pages 150 et suivantes), a recommandé au concédant de clarifier la notion de « bon état » employée pour qualifier les actifs qui doivent lui être restitués à la fin des contrats de concession autoroutière.
77. L'Autorité constate que le projet de contrat de concession de l'autoroute A412 comporte une annexe explicitant les critères d'appréciation du « bon état » en fin de concession. Cette annexe est quasiment identique à celle qui figure dans le dernier contrat de concession octroyé, relatif à l'autoroute A69¹⁷. Ainsi, elle manifeste une volonté intacte d'objectiver l'état attendu en fin de concession pour l'exhaustivité des biens de retours avec un niveau d'exigence explicitement plus élevé qu'en cours de contrat.
78. Ces éléments ayant été posés dès la consultation, le candidat a pu en tenir compte pour élaborer une stratégie complète de gestion de patrimoine, portant non seulement sur la modulation des cycles de gros entretien et de renouvellement (il existe une certaine latitude pour la durée d'utilisation des actifs), mais aussi sur les choix initiaux de conception et de construction de l'autoroute. Cette formalisation des exigences intervenant dès l'appel à candidatures est donc de nature à limiter les coûts de patrimoine, au bénéfice de l'ensemble des parties.

¹⁷ La seule différence porte sur l'âge maximal admis en fin de concession pour les panneaux de signalisation, qui passe de 6 à 8 ans : le concédant veille à limiter les contraintes artificielles sur les cycles d'investissement nécessairement induites par l'obligation de restituer l'infrastructure en bon état à l'échéance du contrat.

ÉMET L'AVIS SUIVANT

Il résulte de ce qui précède que le projet de cahier des charges satisfait les obligations de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière :

- en prévoyant des recettes de péage projetées permettant de couvrir exclusivement des dépenses liées à la conception, à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure, y compris la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ;
- en incluant un ensemble de clauses permettant l'encadrement de résultats financiers de la concession qui dépasseraient sensiblement les prévisions initiales ;
- en incluant un ensemble de clauses permettant le respect des obligations en matière de transition écologique listées à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

En outre, le projet de cahier des charges appelle les observations suivantes :

- si l'article 25.6.1 du projet de cahier des charges ouvre la possibilité, pour le concédant, d'exiger l'introduction d'une modulation temporelle des tarifs, il exclut les modulations des tarifs à l'échelle infra-quotidienne, pourtant efficaces ;
- une réflexion sur les indices susceptibles de constituer une référence pertinente pour l'évolution annuelle des tarifs autoroutiers devrait être menée au regard des propriétés attendues de l'indexation des tarifs de péage (optimiser l'usage de l'infrastructure et/ou réduire, le cas échéant, les risques pour le concessionnaire et, partant, le niveau des péages), dès lors que les indices TP01 et TP09 utilisés aujourd'hui sont très volatiles et ne reflètent ni la disposition des usagers à payer pour le service autoroutier, ni l'évolution des coûts des concessionnaires ;
- la durée de la concession a été fixée à 55 ans, selon la logique usuelle consistant à permettre à un unique concessionnaire de recouvrer l'ensemble de ses coûts par les péages perçus au cours de son contrat ; pour l'avenir, l'Autorité réitère sa recommandation que soient envisagées toutes les adaptations permettant de réduire la durée des engagements contractuels de l'État dans le secteur autoroutier ;
- le cahier des charges permet au concédant de mettre fin au contrat à tout moment en contrepartie d'une indemnité établie selon un calcul précisément explicité. L'Autorité estime que cette évolution du modèle contractuel est bienvenue, dès lors qu'elle facilite la résiliation en supprimant la nécessité de négocier le montant de l'indemnité à verser ;
- une annexe explicite les critères d'appréciation du « bon état » pour les biens de retour, ce qui offre de la visibilité au concessionnaire sur les exigences du concédant en fin de concession et lui permet d'élaborer dès le départ une stratégie complète de gestion de patrimoine.

*

Le présent avis sera notifié au ministre chargé de la voirie routière nationale et au ministre chargé de l'économie, et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 11 juin 2024.

Présents : Monsieur Thierry Guimbaud, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le Président

Thierry Guimbaud